

**ПОДГОТОВКА ГОРНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ
В 1860-е гг.: ЕВРОПЕЙСКИЕ ОРИЕНТИРЫ
И РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ***

Евгений Неклюдов

Институт истории и археологии
Уральского отделения Российской академии наук,
Екатеринбург, Россия

**PREPARATIONS FOR MINING REFORM IN RUSSIA
IN THE 1860s: EUROPEAN GUIDELINES
AND RUSSIAN REALITIES**

Evgeny Neklyudov

Institute of History and Archaeology,
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
Yekaterinburg, Russia

This article analyses the activity of two commissions, the Mining Commission and the Tax Commission, which operated in the 1860s under the Ministry of Finance in order to develop a draft reform of mining and metallurgical legislation of Russia. The author clarifies the role of various factors that influenced the adoption of decisions by members of the commissions, paying special attention to the importance of international experience. The article focuses on the views the participants of the discussion had regarding the prospects of private entrepreneurship in the mining industry and the use of the experience of Western European countries in addressing the issues of subsurface resource management, taxes, and the organisation of state supervision. It transpires that the Mining Commission relied in its proposals on the rules and institutions already existing in Russia, trying to give them a more European look, while the Tax Commission categorically rejected not only the domestic order, but also international experience

* *Citation:* Neklyudov, E. (2019). Preparations for Mining Reform in Russia in the 1860s: European Guidelines and Russian Realities. In *Quaestio Rossica*. Vol. 7, № 1. P. 55–67. DOI 10.15826/qr.2019.1.362.

Цитирование: Neklyudov E. Preparations for Mining Reform in Russia in the 1860s: European Guidelines and Russian Realities // *Quaestio Rossica*. Vol. 7. 2019. № 1. P. 55–67. DOI 10.15826/qr.2019.1.362 / Неклюдов Е. Подготовка горной реформы в России в 1860-е гг.: европейские ориентиры и российские реалии // *Quaestio Rossica*. Т. 7. 2019. № 1. С. 55–67. DOI 10.15826/qr.2019.1.362.

if it did not comply with modern liberal ideas about freedom of enterprise. The differences in their approaches are explained by the composition of the members of both commissions. In the first Commission, which was composed of the higher echelons of the mining department, the basis for their proposed reform was their desire to reconcile the interests of the treasury and entrepreneurs. To this end, they sought to expand opportunities for private enterprise while maintaining professional supervision by a special mining department. In the second Commission, mostly represented by factory owners, liberal economists, and the “enlightened bureaucracy”, the interests of entrepreneurs came to the fore. This resulted in a focus on the complete elimination of sectoral governance, which was intended to lead to entrepreneurial freedom. Depending on the attitudes of Russian reformers to the development of the industry, they made different choices regarding legal and institutional innovations, either accepting or rejecting European experience. The author concludes that the choice of legal and institutional innovations and the adoption or rejection of European experience depended primarily on the ideas of Russian reformers about the development of the industry under the control or in the absence of the state.

Keywords: 19th-century Russia; mining reform; mining legislation; Western European experience.

Анализируется деятельность двух комиссий – Горной и Податной, действовавших в 1860-е гг. при Министерстве финансов с целью разработать проект реформы горнозаводского законодательства России. Выясняется роль различных факторов, повлиявших на принятие членами комиссий тех или иных решений, обращается особое внимание на значение иностранного опыта. Акцент делается на взглядах участников дискуссии о перспективах развития частного предпринимательства в горном деле и на использовании практики западноевропейских стран при решении вопросов недропользования, податей и организации государственного надзора. Выясняется, что Горная комиссия в своих предложениях опиралась на существующие в России правила и институты, пытаясь придать им более европейский вид, в то время как Податная комиссия решительно отвергала не только отечественные порядки, но и иностранный опыт в случае, если они не соответствовали современным либеральным представлениям о свободе предпринимательской деятельности. Различия в подходах объясняются составом участников обеих комиссий. В первой, где заседали высшие чины горного ведомства, базовым основанием для трансфера служило их желание согласовать интересы казны и предпринимателей. С этой целью они и стремились расширить возможности для частного предпринимательства, но при сохранении профессионального надзора со стороны особого горного ведомства. Во второй комиссии, где большинство оказалось за горнозаводчиками, либеральными экономистами и «просвещенной бюрократией», на первый план вышли интересы предпринимателей. Следствием этого стала ориентация на полную ликвидацию отраслевого управления, чем в первую очередь и достигалась предпринимательская

свобода. В соответствии с этими установками, или представлениями российских реформаторов о путях развития отрасли, и происходил выбор правовых и институциональных новаций, принимался или отвергался европейский опыт. Делается общий вывод о том, что выбор правовых и институциональных новаций, принятие или отклонение европейского опыта зависели в первую очередь от представлений российских реформаторов о путях развития отрасли под контролем государства или без него.

Ключевые слова: горнозаводская промышленность России в XIX в.; горная реформа; горное законодательство; западноевропейский опыт.

В ходе подготовки Великих реформ царствования Александра II при Министерстве финансов, отвечавшем тогда за экономическое развитие страны, действовали две правительственные комиссии, которым было поручено разработать проект нового кодекса горнозаводского законодательства. Он должен был заменить действующий Горный устав, с 1835 г. регулировавший правовые отношения в сфере добычи и переработки полезных ископаемых и признанный устаревшим во многих отношениях. В 1861–1866 гг. велась подготовительная работа в специально созданной Комиссии по пересмотру Горного устава (Горной комиссии), состоявшей из ведущих специалистов, членов Горного совета и Горного ученого комитета. В 1866–1868 гг. подготовленный ими законопроект проходил экспертизу в Комиссии для пересмотра системы податей и сборов (Податной комиссии), в состав которой входили некоторые участники Горной комиссии, представители от других министерств и ведомств, экономисты и горнозаводчики. В результате этой многолетней работы были созданы два альтернативных варианта обновленного Горного устава, отличавшихся друг от друга степенью либерализации правовых условий функционирования промышленности [Неклюдов, 2018]. Попытаемся выяснить роль различных факторов, влиявших на принятие тех или иных решений членами Горной и Податной комиссий, обращая главное внимание на значение иностранного опыта.

Судя по составленной в Горной комиссии объяснительной записке, алгоритм ее работы включал «разбор действующих постановлений и применения их на практике», изучение «предположений о преобразованиях в правительственной сфере и мнений частных лиц, заявленных ими по приглашению комиссии», и «обзор иностранных законов», составлявшийся специалистами в виде особых тематических записок [Труды Комиссии, т. 13, ч. 3, с. 8]. Деятельность же Податной комиссии заключалась в постатейном обсуждении подготовленного в Горной комиссии проекта устава и выработке его окончательного варианта с учетом мнений расширенного состава участников. Это не предполагало составления новых обзоров, но и не исключало обращения членов комиссии к своим собственным знаниям о порядках в других странах.

Анализ подготовительных материалов показал, что иностранный опыт был востребован при обсуждении вопросов, связанных в первую очередь с развитием частной горной промышленности в России. Это объясняется тем, что обе комиссии из трех исторически сложившихся секторов этой промышленности – казенного, посессионного и частновладельческого – отдавали предпочтение именно последнему. Поэтому в окончательном варианте реформы было предложено сократить до минимума казенный сектор, сохранив в нем лишь оборонные предприятия и обслуживавшие их металлургические заводы, а остальные продать в частные руки. Посессионный сектор решили преобразовать во владельческий путем выкупа заводчиками прав казны на земли, отданные в посессию. Для более же динамичного развития частного сектора требовалось создать благоприятные условия, что связывалось с решением трех первостепенных вопросов: недропользования, податей и организации государственного надзора. Основопологающим среди них был вопрос о собственности на недра, от которого в первую очередь зависели условия развития горного предпринимательства.

Как выяснилось в ходе обсуждения этого вопроса в Горной комиссии, в европейских странах действовали две системы недропользования¹. В Австрии, Пруссии, Саксонии и Испании владение поверхностью было отделено от владения недрами, которые признавались достоянием государства. Во Франции и Бельгии такая «горная реглация» распространялась лишь на некоторые основные минералы. В этих странах поиски и разведка полезных ископаемых производились с разрешения горного управления на всех категориях земель, горнопромышленник заявлял об открытии месторождения и получал определенную законом отводную площадь, за которую обязан был вознаградить землевладельца по добровольному соглашению, а в случае его отсутствия вознаграждение определялось особой комиссией экспертов. Сама разработка подчинялась известным правилам, и за добываемые ископаемые уплачивалась государству определенная законом горная подать. Такой порядок назывался «горной свободой». В Англии, где недра вместе с поверхностью составляли собственность землевладельца, ему было предоставлено «право бесконтрольного и произвольного распоряжения минеральными богатствами, и все влияние правительства ограничивалось надзором за безопасностью при производстве горных работ и получением известного процента с прибыли» [Труды Комиссии, т. 13, ч. 3, с. 90–92]. Этот порядок назывался акцессией.

Особенность России заключалась в том, что в ней действовали оба вида собственности: на обширных казенных землях империи недра принадлежали государству, на землях помещичьих (с 1782 г.) и кре-

¹ Это была несколько упрощенная картина, лишь в общих чертах соответствовавшая действительности, подробнее см.: [Грамматчиков; Штоф; Абамелек-Лазарев].

стьянских наделных (с начала выкупной операции) – их владельцам. Члены Горной комиссии пояснили, что «российское законодательство первого из этих двух видов может быть поставлено в параллель с горным законодательством Франции, Бельгии и германских государств», а второго – «вполне соответствует условиям Англии», отличаясь в обоих случаях лишь степенью «свободы горного промысла». «Не отступая от своеобразных и нередко исключительных условий нашей горной промышленности», они решили развивать обе системы, при этом «сообразив, в какой степени принятые... в европейских странах начала могут быть применимы к нашему законодательству» [Там же, с. 92–93].

Предложения для облегчения условий развития частного горного промысла на казенных землях члены Горной комиссии сориентировали на правила «горной свободы» в континентальных европейских странах и на уже испытанный опыт развития уральской и сибирской золотопромышленности, с 1838 г. действовавшей по этим же правилам. За образец изменений в сторону большей свободы промысла на частных землях намеревались использовать порядки Англии. Главной новацией стало предложение, исходившее от южноуральского заводчика Д. Д. Дашкова, о введении отсутствовавшего в России особого права собственности на недра. Предполагалось, что на практике это позволит владельцу отчуждать недра своих земель отдельно от поверхности «тем же законным порядком, какой установлен для отчуждения недвижимой собственности вообще», и устранил возможные препятствия горнорудному предпринимательству со стороны землевладельца [Там же, с. 96–97, 168–170].

В Податной комиссии несколькими чиновниками был поднят вопрос о возможности перехода в стране на единую систему недропользования, в частности отказа от акцессии и признания «горной регалии» с сопряженной с нею «горной свободой» для всех категорий земель империи. По их мнению, это, с одной стороны, упростило бы законодательство и облегчило организацию горного промысла, с другой, устранило бы якобы присущий акцессии «произвол землевладельца». Однако представители горнозаводчиков и экономисты, участвовавшие в обсуждении, указали на недопустимость «вводить какие-либо изменения в началах полной собственности», что превышало полномочия комиссии, а также на неизбежное в этом случае «введение государственной деятельности в область частного горного производства, а с тем вместе и регламентации». «У правительства нет недостатка в средствах поднять горный промысел, помимо изъятия предполагаемого права распоряжения недрами земли по беззаботности владельца», – отметил влиятельный экономист В. П. Безобразов. В результате развернувшейся полемики большинство членов Податной комиссии все-таки выступили за сохранение акцессии с условием введения предложенного

Горной комиссией отдельного права собственности на недра [Труды Комиссии, т. 13, ч. 4, с. 149–157, 274–280]².

Был поднят и важный сопутствующий вопрос о действовавшем в России с 1762 г. «правиле нераздробимости» горнозаводского имущества, которое существенно ограничивало возможности заводчиков в распоряжении этим сложным по составу имуществом, включавшим предприятия, рудники, земли и леса, а до 1861 г. еще и прикрепленных к заводам рабочих. Опыт прусского Гарца и Швеции, где металлургическая промышленность, как и в России, работала на древесном угле, но где не было «громadных промышленных единиц» и недвижимое имущество свободно дробилось, «проявляя при сем богатое развитие горного промысла», стал основанием для предложения Горной комиссии, поддержанного затем Податной, об отмене этого правила. На практике это позволяло владельцам громadных горнозаводских округов (на Урале они в среднем включали свыше 200 тыс. десятин земли) в случае необходимости свободно дробить их на части, что, как полагали члены обеих комиссий, «могло бы существенно способствовать привлечению капиталов к занятиям горным промыслом и сделало бы его более доступным для частной предприимчивости». Отмена же зависимости между различными частями этого имущества могла привести к обособлению отраслей комбинированной горнозаводской промышленности, способствуя самостоятельному развитию как металлургии, так и рудо- и лесопромышленности, и тем самым – большему развитию рыночных отношений в стране [Там же, т. 13, ч. 3, с. 98–102]³.

В контексте развития частного предпринимательства важнейшим становился вопрос о налогообложении горного промысла. Изучение в Горной комиссии опыта европейских государств показало, что там действовали горные подати «двоякого рода» – пропорциональная и постоянная. Первая взималась «или с произведений горного производства, или с чистой прибыли, получаемой от сего производства»; вторая составляла «плату за поверхность земли, отводимой для производства промысла». Пропорциональная (то есть собственно горная) подать в Австрии, Франции, Саксонии, Бельгии, Баварии и Португалии собиралась с чистой прибыли и не превышала 5 %. В Англии «правительство определяло известный процент с общего дохода», а в Пруссии подать уплачивалась со стоимости добытых полезных ископаемых, независимо от доходов или убытков промышленников, но была весьма умеренной и не превышала 3 %. Россия отличалась

² Эта новация так и не была введена в России. Споры же о преимуществах и недостатках «горной свободы» продолжались и в начале XX в. [Неклюдов, 2014]. На практике она была введена в 1870 г. лишь на частных землях в Царстве Польском, на остальной же территории империи сохранялась акцессия с присущими ей правилами недропользования.

³ «Правило нераздробимости» сохранилось в законодательстве, но его действие касалось лишь посессионных округов.

от всех этих стран, поскольку горная подать взималась здесь «не с прибыли, получаемой горнопромышленником от горного производства, и даже не с сырого продукта, т. е. с полезного ископаемого, извлекаемого из недр земли, а с металла, полученного из руды» [Там же, с. 245–253].

Такое положение сложилось еще в XVIII в. и было следствием нераздельности горнозаводского промысла, когда горнопромышленник одновременно являлся и заводчиком. Поэтому и было решено брать подать не с добытого минерала, а с металла как конечного продукта комбинированного горнозаводского производства. При этом подать начислялась с продукта первичного металлургического передела – чугуна, выплавка которого всегда превышала выделку железа. Поскольку чугун в то время практически весь шел на передел в сортовое железо на тех же предприятиях, он не являлся товаром, и налог мог быть определен только с величины его выплавки, а не с дохода или прибыли, определявшихся по результатам реализации товара.

При обсуждении вопроса о подати члены Горной комиссии признали способ ее взимания с прибыли не только наиболее распространенным в Западной Европе, но и самым рациональным. Однако они констатировали, что в России невозможно было точно определить прибыль горнозаводчика из-за отсутствия механизма сбора и контроля сведений о доходах. «В России эта система не введена ни для какого промысла, и потому применение ее только к одной горной промышленности повлекло бы значительные расходы со стороны казны... и для этого потребовалось бы близкое вмешательство правительства во внутреннее хозяйство». Переход же на определение величины подати «с ценности сырых минеральных произведений» тоже потребовал бы учреждения «самого строгого правительственного контроля» на многочисленных рудниках, разбросанных «на большом пространстве в различных местностях России». Учли также, что и руда не была в России «товарным продуктом», а следовательно, не имела «какой-либо определенной торговой цены» [Там же, с. 253–254].

Поэтому Горная комиссия предпочла сохранить традиционный для России способ взимания подати с величины выплавленного из руд или добытого из россыпей металла (так называемую «попудную подать»). «Несмотря на некоторую неправильность в основании, – полагали участники, – система эта имеет то важное удобство, что надзор правительства... сосредотачивается на одних только горных заводах, число которых гораздо менее числа рудных месторождений, а потому, независимо от сокращения расходов по взиманию подати, самый учет в количестве получаемых металлов в заводе может быть производим гораздо вернее и удобнее, нежели учет руд при рудниках и определение непостоянной ценности оных» [Там же, с. 254]. Корректировке подвергся лишь вопрос о величине и форме этой подати. Горная комиссия, сославшись на отсутствие жалоб со стороны заводчиков, предложила сохранить

величину подати с чугуна, но заменить на денежную и уменьшить существующую натуральную подать с меди, оставив таковую лишь для драгоценных металлов.

При этом общее правило о сборе горной подати с металла фактически вело к исключению из налогообложения самостоятельного горнопромышленного производства, что, по мнению членов комиссии, способствовало бы развитию этого промысла, в первую очередь добычи перспективных горючих материалов – каменного угля и нефти. В этом отношении они пошли на фактическую безвозмездную уступку принадлежавших казне минеральных богатств государственных земель ради развития добычи, беря с промышленников лишь постоянную подать за отвод казенной земли в размере 30 коп. серебром за десятину (как это было в европейских странах и в российской золотопромышленности) [Труды Комиссии, т. 13, ч. 4, с. 255–270].

В Податной комиссии некоторые участники обсуждения темы горных податей вообще не увидели «никаких финансовых или юридических оснований для их взимания как специальных податей» при отсутствии общей «горной регалии» и несущественности величины подати в доходах государства (в 1860-е гг. она составляла в среднем около 743 тыс. руб. в год). «Основываясь на чистом разуме и справедливости, – констатировал В. П. Безобразов, – следовало бы горную промышленность вовсе освободить от всяких специальных податей, подчинив общим налогам: гильдейским повинностям, патентным сборам и т. п.». Представитель уральских Кыштымских заводов Г. В. Дружинин призывал брать пример с динамично развивавшейся металлургии Пруссии, где подать с чугуна была отменена. Подмосковный заводчик С. И. Мальцов указывал на противоречие правительственной политики, которая провозглашала покровительство отечественной горнозаводской промышленности и в то же время разрешала беспопшлинный импорт железа. «Как бы незначительна ни казалась попудная подать, она и сопряженные с нею формальности, конечно, не суть поощрение», – заявлял он, тоже предлагая полностью отменить подать. Однако на такой шаг комиссия все-таки не решилась. Даже В. П. Безобразов вынужден был констатировать, что «всякий существующий налог получает право гражданства в системе государственного хозяйства, с ним свыкаются, и уничтожение его требует нового налога». Согласившись в итоге дискуссии с предложениями горных специалистов, Податная комиссия нашла возможным лишь понизить подать с чугуна, меди, золота и серебра и вовсе отменить подать с платины как с «орудия науки». Сбор же подати было предложено передать из горного ведомства акцизным учреждениям [Там же, с. 345–372]⁴.

⁴ Сбор «попудной подати» сохранялся в России до начала XX в., когда был введен общий для всех отраслей российской промышленности промысловый налог, включавший и элементы подоходного обложения. Так называемая добавочная горная подать осталась лишь для посессионных заводов.

Наконец, потребовал анализа состояния и обзора иностранных порядков казенный горный надзор за деятельностью горнопромышленников, от формы которого, как считалось, во многом зависел уровень «хозяйственной свободы» предпринимателя. С начала XIX в. этот надзор действовал на заводах России в форме горно-полицейского контроля особых исправников, выбиравшихся из гражданских чиновников. «Недостаточность заводских исправников для принесения существенной пользы горному делу по неспециальности их в оном давно уже признана на практике», – утверждали члены Горной комиссии [Труды Комиссии, т. 13, ч. 3, с. 78]. Кроме того, после отмены крепостного права полицейские функции заводских исправников были переданы гражданским властям.

Опыт европейских стран показывал, что «всюду, где частный горный промысел получил развитие, правительственное наблюдение за производством оного находилось в заведывании особой специальной администрации», хотя пределы ее действий были различны. Так, в Саксонии и Пруссии, где существовала «горная регалия», казенный надзор был особенно строгим и осуществлялся независимой от гражданских властей горной администрацией, которая обладала и полицейскими функциями. Во Франции надзор за рудниками и металлургическими заводами подлежал совместной компетенции гражданской полицейской и горной технической властей, которые могли как приказывать промышленникам исправить недостатки или даже остановить работы в случае опасности для рабочих, так и давать им советы в случае «неправильности в техническом производстве» [Там же, с. 69]. В Англии, где, как и в России, действовали правила акцессии, вмешательство государства происходило крайне осторожно в форме особого надзора нескольких горных инспекторов за безопасностью работ и сбором подати.

Горная комиссия, сочтя специальный надзор совершенно необходимой и важнейшей функцией государства, предложила сохранить его, но «определить в точности круг действия и обязанности оного, имея в виду... не препятствовать, а содействовать развитию частной горнозаводской промышленности». Для этого по примеру европейских стран следовало сделать надзор профессиональным и передать его образованным горным инженерам, «приобретшим практические сведения в горнозаводском деле» [Там же, с. 78–79]. Изучение опыта организации надзора в разных европейских странах (во Франции, Бельгии, Австрии, Пруссии) привело к предложению поделить территорию империи на горно-административные области и округа, образующиеся по мере распространения промысла. Обязанности же надзора, ограниченного «специальными, непосредственно до горной промышленности относящимися предметами» (учет податей, наблюдение за безопасностью работ, отвод приисков и рудников, выдача свидетельств на залог металлов, сбор статистики и пр.), передавались окружным инженерам, полномочия которых включали ежегодный осмотр предпри-

ятий подведомственного им округа, составление замечаний о нарушениях и «требование отвращения оных» владельцем или управляющим вплоть до обращения в полицию [Труды Комиссии, т. 13, ч. 4, с. 80–82].

Особое значение при этом придавалось надзору за безопасностью рабочих и за соблюдением правил их найма. Комиссия констатировала, что «до настоящего времени в наших горных законах не было постановлено каких-либо правил относительно ограждения общественной безопасности, жизни и здоровья рабочих, обращающихся при рудничных и горнозаводских работах». Эти правила были сформулированы по образцу действовавших во Франции, Бельгии, Пруссии, Саксонии и Англии; правила же найма рабочих Горная комиссия разработала «на основании существующих в Бельгии по этому предмету постановлений» с некоторыми дополнениями [Там же, с. 298–299 и др.]. Они были включены в качестве приложений к Дополнительным правилам о приписанных к частным горным заводам людям ведомства Министерства финансов от 19 февраля 1861 г. и Положению о горнозаводском населении казенных горных заводов ведомства Министерства финансов от 8 марта 1861 г.

Но даже в таком обновленном виде горный надзор (как, впрочем, и вся система горного управления) большинством членов Податной комиссии был признан бесполезным. Против него вновь объединились горнозаводчики и экономисты. Главным их аргументом служило предположение о том, что «институт окружных инженеров с легкостью может развиваться в орудие произвола». Задавшись целью «поставить горную промышленность под действие общего закона, в условия всех прочих промыслов в России», Податная комиссия полностью устранила горный надзор, передав его функции другим ведомствам (финансовым и общей полиции) и положившись на ответственность заводовладельцев. Не помогло и напоминание о порядках европейских стран. «Даже в Англии, – возмущались представители Горной комиссии, – где горный промысел вполне свободен, установлен весьма строгий надзор над безопасностью работ в рудниках». «Раздробление обязанностей окружных инженеров между разными органами правительства повлечет за собой еще большие стеснения», – безуспешно доказывали они [Труды Комиссии, т. 13, ч. 4, с. 121–148].

Несогласие горных специалистов с большинством участников Податной комиссии по многим принятым решениям привело к тому, что они отказались от безоговорочного подписания подготовленного в 1868 г. проекта Горного устава. Это послужило одним из мотивов принятого министром финансов М. Х. Рейтерном решения вовсе не вводить в действие новый Горный устав ни в одном из подготовленных вариантов. В сложившейся ситуации «найденно было более целесообразным изменять горные законоположения по частям, по указанию опыта» [Неклюдов, 2018, с. 104]. Горная реформа приобрела особую форму раздробленного на части и растянутого во времени до начала XX в. процесса. Поскольку ее реализация осталась в компе-

тенции действующего горного управления, текущее реформирование шло преимущественно по варианту Горной комиссии, состоявшей из высших руководителей этого ведомства. В частности, новый горный надзор был организован по образцу, который в свое время предлагали ее участники.

Изложенные факты из истории подготовки горной реформы дают основания для некоторых наблюдений. Очевидно, что в период подготовки реформ, когда создаются проекты преобразований, когда участники процесса усиленно размышляют о будущем и ищут ориентиры, на которые можно опереться, складываются наиболее благоприятные условия для изучения иностранного опыта и трансфера инноваций. Симптоматично, что ко времени работы Горной и Податной комиссий относятся первые серьезные попытки сравнительного анализа российского и иностранного горного законодательства.

Главная роль западноевропейских стран в развитии мировой горной промышленности и культурно-историческая близость имперской России и Европы обусловили ориентацию членов обеих комиссий именно на западноевропейский иностранный опыт. Заметно, что в некоторых, особенно правовых и социальных аспектах они считали свою страну отстающей от отдельных европейских стран, что и создавало возможность для трансфера существующих там правовых норм и институтов.

При этом выяснилось, что порядки европейских стран не являлись единообразными. В случае необходимости это позволяло делать разумный выбор заимствований из разных стран. Да и порядки, действовавшие в России, тоже отличались разнообразием, чем обуславливалась не только возможность, но и необходимость учета европейского опыта, сложившегося в условиях как «горной регалии», так и акцессии. Вследствие этого новое горное законодательство Российской империи в обоих вариантах Горного устава представляло собой синтез норм как специфически российских, так и иностранных, близких порядкам нескольких европейских стран.

Заметно также, что в первой комиссии, где заседали высшие чины горного ведомства, базовым основанием для трансфера служило их желание согласовать интересы казны и предпринимателей. С этой целью они и стремились расширить возможности для частного предпринимательства, но при сохранении профессионального надзора со стороны особого горного ведомства. Для этого использовался опыт европейских стран с похожими условиями. Во второй комиссии, где большинство оказалось за горнозаводчиками, либеральными экономистами и «просвещенной бюрократией», на первый план вышли интересы предпринимателей. Следствием этого стала ориентация на полную ликвидацию отраслевого управления, чем в первую очередь и достигалась предпринимательская свобода. В соответствии с этими установками или представлениями российских реформаторов о путях развития отрасли и происходил выбор правовых и ин-

ституциональных новаций, принимался или отвергался европейский опыт. Причем более радикальные предложения, высказанные в Податной комиссии и основанные скорее на отвлеченных идеях, чем на отечественной или европейской практике, в условиях предполагавшегося бурного развития промышленности могли вызвать негативные последствия, очевидные для специалистов. (В частности, они указывали, что отсутствие профессионального надзора делало неизбежным распространение «хищничества» при эксплуатации природных ресурсов.) Можно предположить, что реализация этих предложений скорее всего привела бы к необходимости возвратного движения в процессе реформирования. Предложения же горных специалистов, лучше осознававших как потребности, так и возможности развития отрасли, направляли ее развитие по более спокойному пути, предполагавшему и возможность дальнейшего реформирования по мере накопления как собственного, так и иностранного опыта. Именно этим путем в итоге и пошла Россия в реформировании условий развития горнозаводской промышленности.

Список литературы

Абамелек-Лазарев С. С. Вопрос о недрах и развитие горной промышленности с 1808 по 1908 г. СПб. : Тип. общего печатного и писчебумажного дела «Слово», 1910. 398 с.

Грамматчиков В. А. Горное законодательство и горная администрация Англии, Бельгии, Франции, Австрии и Пруссии. СПб. : Тип. В. Безобразова и К°, 1870. 546 с.

Неклюдов Е. Г. Влияние систем горного права на развитие мировой металлургии: взгляд уральского заводчика // *Quaestio Rossica*. 2014. № 3. С. 229–241.

Неклюдов Е. Г. Горная реформа в России второй половины XIX – начала XX в.: от замысла к реализации. СПб. : Нестор – История, 2018. 576 с.

Труды Комиссии, высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов : в 23 т. СПб. : Тип. В. Безобразова и К°, 1868. Т. 13. Ч. 3. Проект Горного устава, составленный особой Комиссией. Т. 13. Ч. 4. Проект Горного устава, составленный общим собранием Комиссии.

Штоф А. А. Горное право : Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1896. 618 с.

References

Abamelek-Lazarev, S. S. (1910). *Vopros o nedrakh i razvitie gornoj promyshlennosti s 1808 po 1908 g.* [The Issue of the Subsurface and the Development of the Mining Industry from 1808 to 1908]. St Petersburg, Tipografiya obshchego pechatnogo i pischebumazhnogo dela “Slovo”. 398 p.

Grammatichikov, V. A. (1870). *Gornoe zakonodatel'stvo i gornaya administratsiya Anglii, Bel'gii, Frantsii, Avstrii i Prussii* [Mining Legislation and the Mining Administration of England, Belgium, France, Austria, and Prussia]. St Petersburg, Tipografiya V. Bezobrazova i K°. 546 p.

Neklyudov, E. G. (2014). Vliyanie sistem gornogo prava na razvitie mirovoi metallurgii: vzglyad ural'skogo zavodchika [The Influence of Mining Law Systems upon the Development of World Metallurgy: The View of a Ural Manufacturer]. In *Quaestio Rossica*. No. 3, pp. 229–241.

Neklyudov, E. G. (2018). *Gornaya reforma v Rossii vtoroi poloviny XIX – nachala XX v.: ot zamysla k realizatsii* [Mining Reform in Russia in the Second Half of the 19th and Early 20th Centuries: From Concept to Implementation]. St Petersburg, Nestor – Istoriya. 576 p.

Stof, A. A. (1896). *Gornoe pravo. Sravnitel'noe izlozhenie gornykh zakonov, deistvuyushchikh v Rossii i glavneishikh gornopromyshlennykh gosudarstvakh Zapadnoi Evropy* [Mining Law. A Comparative Description of Mining Laws in Russia and the Main Mining Countries of Western Europe]. St Petersburg, Tipografiya M. M. Stasyulevicha. 618 p.

Trudy Komissii, vysochaishe uchrezhdennoi dlya peresmotra sistemy podatei i sborov v 23 t. [Proceedings of the Commission Established to Review the System of Taxes and Fees. 23 Vols.]. (1868). Vol. 13. Part 3. Proekt Gornogo ustava, sostavlennyyi osoboi Komissiei. Vol. 13. Part 4. Proekt Gornogo ustava, sostavlennyyi obshchim sobranie Komissii. St Petersburg, Tipografiya V. Bezobrazova i K^o.

The article was submitted on 01.03.2018